Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1782
(zu Drucksache 8/1764)

05. 05. 78

Sachgebiet 2330

Bericht

des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (15. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wohnungsmodernisierungsgesetzes
— Drucksachen 8/1692, 8/1764 —

Bericht der Abgeordneten Francke (Hamburg) und Krockert

I. Allgemeines

1. Der Gang der Beratungen

Der von der Bundesregierung am 7. April 1978 eingebrachte Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wohnungsmodernisierungsgesetzes — Drucksache 8/1692 — wurde in der 84. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. April 1978 nach einer Aussprache federführend an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, mitberatend an den Finanzausschuß und an den Ausschuß für Wirtschaft sowie mitberatend und gemäß § 96 der Geschäftsordnung an den Haushaltsausschuß überwiesen.

Dei Finanzausschuß hat die Vorlage in seiner Sitzung am 26. April 1978 beraten. Er hat die Aufnahme ergänzender steuerlicher Erleichterungen in den Gesetzentwurf empfohlen, auf die im einzelnen noch nachstehend eingegangen wird. Ein weitergehender Antrag der CDU/CSU auf steuerliche Erleichterungen hat im Finanzausschuß keine Mehrheit gefunden.

Der Wirtschaftsausschuß hat die Vorlage gleichfalls in seiner Sitzung am 26. April 1978 beraten. Er hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Mehrheit begrüßt und die Annahme in der nunmehr vorliegenden Fassung empfohlen.

Der Haushaltsausschuß wird die Vorlage voraussichtlich in seiner Sitzung am 10. Mai 1978 beraten. Er wird seinen Bericht gemäß § 96 gesondert vorlegen. Über sein mitberatendes Votum wird der 15. Ausschuß nicht mehr gesondert beraten, es sei denn, es steht im Widerspruch zu diesem Bericht.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die Beratungen der Gesetzesvorlage bereits vor der förmlichen Überweisung in seiner Sitzung am 12. April 1978 aufgenommen. Er wollte dadurch gewährleisten, daß das Gesetz, dem er insgesamt eine hohe Priorität beimißt, auch unter Berücksichtigung eines eventuellen Vermittlungsverfahrens noch vor Eintritt in die Sommerpause endgültig durch den Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden kann. Der 15. Ausschuß hat die Gesetzesvorlage darüber hinaus in seiner Sitzung

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

am 26. April 1978 und abschließend in einer Sondersitzung im 27. April 1978 beraten.

In seiner Sitzung vom 12. April 1978 hat der federführende Ausschuß den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß § 73 Abs. 3 a der Geschäftsordnung gegeben. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat sich außerdem auch mit Eingabe vom 11. April 1978 schriftlich zu der Vorlage geäußert. Bei ihrer Anhörung haben die kommunalen Spitzenverbände auf Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus der vorgesehenen Förderung energieeinsparender Maßnahmen durch Zuschüsse und steuerliche Vergünstigungen einerseits sowie bei der Zuschußförderung aus den unterschiedlichen Förderungsvoraussetzungen für heizenergiesparende Maßnahmen und allgemeine Modernisierungsmaßnahmen andererseits ergeben. Sie haben im übrigen deutlich gemacht, daß sie einer Zuschußförderung den Vorzug gäben. Für die den Gemeinden durch die vorgesehenen Steuererleichterungen entstehenden Steuerausfälle bestehen die kommunalen Spitzenverbände auf einen vollen Ausgleich.

Zu der Vorlage haben des weiteren zahlreiche Fachverbände aus der Wohnungs- und Energiewirtschaft Stellungnahmen eingereicht, die in die Beratungen einbezogen wurden.

Der Präsident des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz hat mit Schreiben vom 3. April 1978 auf die mögliche Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude und Gebäudegruppen durch die vorgesehenen energiesparenden Maßnahmen aufmerksam gemacht. Der Ausschuß unterstützt insgesamt sehr nachdrücklich dieses sehr wichtige und dringliche Anliegen. Er hat jedoch davon abgesehen, das von dem Präsidenten des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz vorgesehene Bescheinigungsverfahren einzuführen, um Ungleichgewichtigkeiten bei den Eigentümern dieser Gebäude im Verhältnis zu den anderen Eigentümern zu vermeiden. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Kommunen und Bewilligungsbehörden in derartigen Fällen beratend Einfluß nehmen. Das Interesse der Öffentlichkeit an der Erhaltung des historischen Erscheinungsbildes ist heute so ausgeprägt, daß bedenkenlose Beeinträchtigungen des früheren Ausmaßes nicht mehr zu befürchten sind. Soweit im übrigen energiesparende Maßnahmen die Nutzungschance kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude erhöhen, sind auch sie als ein Beitrag zum Denkmalschutz zu sehen.

Der Ausschuß hat in seine Beratungen schließlich weitere ihm mitberatend überwiesene Vorlagen — unter anderem die zweite Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung (Drucksache 8/1357), den Entwurf zum Verkehrslärmschutzgesetz (Drucksache 8/1671) sowie den Entwurf zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (Drucksache 8/1707) — einbezogen, soweit sie in einem sachlichen Zusammenhang mit den vorgesehenen energiesparenden Maßnahmen stehen.

2. Die Beratungsergebnisse im einzelnen

Ausgangslage

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau begrüßt und unterstützt insgesamt einmütig die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, durch die Förderung heizenergiesparender Maßnahmen auf eine möglichst sparsame und rationelle Energienutzung hinzuwirken und damit gleichzeitig einen Beitrag zur Konjunkturbelebung und Arbeitsplatzsicherung zu leisten. Er betrachtet das beschlossene und zunächst auf fünf Jahre bis zum Jahre 1982 begrenzte Programm zur Förderung heizenergiesparender Investitionen als einen ersten wichtigen Schritt innerhalb dieser Daueraufgabe.

Das von der Bundesregierung bereits im September 1977 vorgeschlagene von Bund und Ländern gemeinsam zu finanzierende Energieeinsparprogramm mit einem Gesamtvolumen von 4,35 Mrd. DM sah eine reine Programmförderung durch Investitionszuschüsse vor. Als eine von der Bundesregierung zunächst angestrebte Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern über die Durchführung dieses Programms nicht zustande kam, hat sie mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Erweiterung des Modernisierungsgesetzes um den Energieeinsparkomplex vorgeschlagen. Der Bundesrat hat demgegenüber in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf die Förderung heizenergiesparender Maßnahmen primär durch steuerliche Erleichterungen gefordert und daneben eine direkte Förderung durch Zuschüsse nur in den Fällen befürwortet, in denen steuerliche Hilfen die gewünschten Anreize nicht oder nur in geringem Maße bieten. Inzwischen liegt dem Bundesrat ein Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg für ein Gesetz zur Förderung der Energieeinsparung — Drucksache 183/78 — vor, der indessen nicht Gegenstand der Ausschußberatungen war.

Da der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf seine Vorstellungen über steuerliche Ergänzungen nicht näher konkretisiert hatte, hat die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung bei grundsätzlicher Festhaltung an dem von ihr vorgeschlagenen Förderprogramm in Aussicht gestellt, im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens solche steuerlichen Ergänzungen prüfen zu wollen. Einen entsprechenden Beschluß hat sie am 12. April 1978 gefaßt.

Die Frage, ob die Energieeinsparziele und die damit verbundenen Ziele der Konjunkturförderung und Arbeitsplatzsicherung, aber auch der Wohnungsmodernisierung eher über steuerliche Erleichterungen oder über bzw. in Verbindung mit direkten Zuschüssen erreicht werden könnten, beherrschte auch die Ausschußberatungen. Einvernehmen bestand dabei im Ausschuß über die auch zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat nicht umstrittenen Grundsätze, daß nur ein kombiniertes System von steuerlichen und direkten Förderungsmaßnahmen in Frage kommt, da sich steuerliche Erleichterungen vor allem nicht in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und bei den einkommens-

schwächeren Hauseigentümern auswirken, und daß insbesondere das Gesamtvolumen von 4,35 Mrd. DM bis 1982 nicht überschritten werden sollte.

Die vom Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau insgesamt mehrheitlich gegen die Stimmen der CDU/CSU beschlossene Gesetzesvorlage enthält gegenüber der Regierungsvorlage die folgenden wesentlichen Änderungen, auf die sich auch das Schwergewicht der Ausschußberatungen bezog und die von der Ausschußmehrheit von SPD und FDP und der Ausschußminderheit der CDU/CSU jeweils unterschiedlich bewertet wurden:

— Die Ergänzung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen reinen Programmförderung um steuerliche Erleichterungen,

— die Harmonisierung der Programmförderung mit der steuerlichen Förderung auf der Basis eines gegenseitigen Kumulierungsverbots,

— die Festlegung des Finanzvolumens für die Programmförderung durch Finanzhilfen des Bundes auf 1.425 Millionen Deutsche Mark für die Jahre 1978 bis 1982,

— die Ausdehnung der Duldungspflicht des Mieters nach § 20 des Wohnungsmodernisierungsgesetzes auf energiesparende Maßnahmen,

— die Einbeziehung von energiesparenden Maßnahmen in die Mieterhöhungsvorschrift des § 3 Miethöhegesetz.

Die Konzeption der Ausschußmehrheit zur Förderung heizenergiesparender Maßnahmen

Das von der Ausschußmehrheit der SPD und FDP empfohlene Konzept energiesparender Maßnahmen sieht auf der Basis des Gesamtfördervolumens von 4,35 Mrd. DM die Ergänzung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Programmförderung um steuerliche Erleichterungen in dem Verhältnis von 2,85 Mrd. DM für Zuschußmaßnahmen zu 1,5 Mrd. DM für Steuervergünstigungen vor. Ungeachtet dessen hat sie bei den Ausschußberatungen bekräftigt, daß sie nach wie vor ein reines Zuschußprogramm für am besten geeignet hielte, die angestrebten energie-, konjunktur- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen zu erreichen und damit gleichzeitig auch noch wünschenswerte wohnungs- und städtebaupolitische Wirkungen erzielen zu können. Die steuerliche Förderung führe demgegenüber zu unvertretbaren Übersubventionierungen im Einzelfall, wirke sich damit bezogen auf die eingesetzten Mittel weniger effektiv aus, berge darüber hinaus nicht kalkulierbare Haushaltsrisiken in sich, könne nicht gezielt eingesetzt werden und schlage zudem voll auf die Mieten durch.

Die Ausschußmehrheit sieht in ihrem Konzept andererseits einen vertretbaren Kompromiß, der ihr aufgrund der gegebenen Sachlage geboten und notwendig erschien, um das von allen als dringlich angesehene Energieeinsparprogramm so schnell wie möglich wirksam werden zu lassen. Sie hält das von ihr nunmehr vorgesehene Programmvolumen von 2,85 Mrd. DM, das der Bund zur Hälfte zu tragen hat, mindestens in dieser Höhe für notwendig, um die energiepolitischen Zielsetzungen zu erreichen. Der Anteil der steuerlichen Vergünstigungen dürfe auch im Hinblick auf die damit verbundenen Nachteile nicht durch weitere Erleichterungen über die vorgesehenen 34,5 % hinaus ausgedehnt werden.

Die von der Ausschußmehrheit empfohlenen steuerlichen Erleichterungen sehen die Erweiterung der gesetzlichen Ermächtigung des § 51 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe q vor, wonach die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates im Rahmen einer Rechtsverordnung erhöhte Absetzungen bei Herstellungskosten an Gebäuden zulassen kann. Sie betreffen im einzelnen

— die Begünstigung des Einbaues von Wärmepumpen- und Solaranlagen einschließlich der Anbindung an das Heizsystem;

— die Begünstigung des Anschlusses an die Fernwärmeversorgung, sofern die Fernwärme überwiegend durch Heizkraftwerke oder Abwärme erzeugt wird;

— die Einbeziehung von Wohngebäuden, die zum Betriebsvermögen gehören hinsichtlich der Begünstigung von Modernisierungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen;

— die Einbeziehung von Wohngebäuden, die vor dem 1. Januar 1978 fertiggestellt worden sind, sofern es sich um Energieeinsparungsmaßnahmen handelt. Bei Modernisierungsmaßnahmen verbleibt es dagegen bei der Voraussetzung, daß die Wohngebäude vor dem 1. Januar 1957 fertiggestellt sein müssen;

— die gesetzliche Übernahme der Verwaltungsregelung vom 28. Februar 1978 (BStBl. I S. 136, 137) in der Weise, daß bei selbstgenutzten Einfamilienhäusern im Rahmen der Nutzungswertermittlung nach § 21 a EStG (pauschale Erfassung des Mietwerts und der Werbungskosten) auch Erhaltungsaufwand, soweit er bei Modernisierungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen anfällt, mit jährlich 10 % abgezogen werden kann.

Um unerwünschte Doppelbegünstigungen und Übersubventionierungen durch verschiedene Förderungsmaßnahmen auszuschließen, sieht die Erweiterung des § 51 EStG ein Kumulierungsverbot zwischen erhöhten Absetzungen nach § 82 a EStDV und Investitionszulagen vor. Darüber hinaus sieht § 5 Abs. 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs das Kumulierungsverbot auch zwischen der Förderung nach diesem Gesetz einerseits und Investitionszulagen bzw. steuerlichen Vergünstigungen durch erhöhte Absetzungen oder durch den Abzug von Modernisierungs- oder Energieeinsparungsaufwand als Erhaltungsaufwand bei selbstgenutzten Einfamilienhäusern andererseits vor. Das vorgesehene Kumulierungsverbot eröffnet für alle Eigentümer die Möglichkeit, für eine Zuschußförderung oder steuerliche Vergünstigungen zu optieren. Die Optionsregelung ist indessen nicht allein auf energiesparende Maßnahmen beschränkt. Sie gilt vielmehr generell für alle Modernisierungsmaßnahmen, weil insoweit eine Differenzierung nicht möglich ist.

Die von der Ausschußmehrheit empfohlenen Steuererleichterungen gehen auf den Beschluß der Bundesregierung vom 12. April 1978 zurück, den die Koalitionsfraktionen während der Ausschußberatungen über Änderungsanträge entsprechend dem Votum des Finanzausschusses eingebracht haben. Der Finanzausschuß hat darüber hinaus eine auf Wärmepumpen- und Solaranlagen beschränkte Verkürzung des Absetzungszeitraumes auf fünf Jahre erwogen und dem 15. Ausschuß zur weiteren Prüfung anheim gegeben. Der 15. Ausschuß hat diese Frage indessen nicht aufgegriffen.

Die durch die zusätzlichen Steuervergünstigungen entstehenden Steuerausfälle werden durch Kürzung des Programmvolumens um 1,5 Mrd. DM ausgeglichen.
Die Kommunalen Spitzenverbände haben bei ihrer Anhörung den vollen Ausgleich der bei den Gemeinden durch die beschlossenen Steuererleichterungen entstehenden Steuerausfälle gefordert. Der Ausschuß, der diese Forderung grundsätzlich als berechtigt anerkannt hat, hat zu dieser Forderung keine Beschlüsse gefaßt. Er geht davon aus, daß diese Frage im Rahmen der Verhandlungen über die Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern geklärt werden müßte.

Die alternativen Vorstellungen der CDU/CSU

Die Ausschußminderheit der CDU/CSU trägt die von der Ausschußmehrheit empfohlene Konzeption zur Förderung heizenergiesparender Maßnahmen nicht mit. Sie geht grundsätzlich gleichfalls von einem kombinierten System von steuerlichen und direkten Förderungsmaßnahmen aus, fordert aber ein Gleichgewicht zwischen beiden Förderungsarten. Sie verspricht sich von einer steuerlichen Förderung größere Anreize für die Privatinitiative und damit eine schnellere und breitere Anstoßwirkung bei einem geringeren Verwaltungsaufwand ohne bürokratischen Antragsweg. Einen weiteren Vorteil sieht sie darin, daß auf die Steuervergünstigung ein Rechtsanspruch besteht und damit Zuteilungsungerechtigkeiten vermieden würden. Sie erwartet aus den Steuervergünstigungen schließlich auch insgesamt einen wirksameren Energieeinsparungseffekt als durch die Zuschußförderung. Da die steuerlichen Vergünstigungen im Gegensatz zu der Zuschußförderung nicht begrenzt seien, ließen sie im Einzelfall höhere Investitionen zu, die notwendig seien, um tatsächlich eine wesentliche Verringerung des Heizenergiebedarfs eines Gebäudes zu erreichen.

Die Ausschußminderheit hat im Ausschuß daher vorgeschlagen:

— Steuerliche Begünstigung von eigengenutzten Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen durch gleiche Behandlung des Erhaltungsaufwands wie bei Zwei- und Mehrfamilienhäusern (Änderung des § 21 a EStG).
— Einbeziehung von Gebäuden, die nach dem 31. Dezember 1956 jedoch vor dem 1. Januar 1978 hergestellt sind, in die Regelung des § 82 a EStDV.
— Harmonisierung des Maßnahmenkatalogs der Anlage 7 zu § 82 a EStDV, Ziffer 11 (über den bloßen Wärmeschutz hinaus) mit den in § 4 Abs. 3 WoModG in der Fassung des Entwurfes der Bundesregierung zur Änderung des WoModG genannten energiesparenden Maßnahmen.
— Änderung des in § 82 a EStV festgelegten v. H.-Satzes für die erhöhte Absetzung auf 5 × 20 %.
— Ausdehnung der erhöhten Absetzungen auf Wohngebäude, die zu einem Betriebsvermögen gehören und auf sonstige Räume, die nicht überwiegend Wohnzwecken dienen.

Sonstige und gewerbliche Räume sollen nur insoweit in die Zuschußförderung einbezogen werden, als sie im Eigentum von körperschaftsteuerbefreiten juristischen Personen stehen, die durch steuerliche Erleichterungen nicht erreicht werden.

Unter Berufung auf das bisherige System zur Förderung wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen hat sich die Ausschußminderheit der CDU/CSU im übrigen auch gegen das vorgesehene Kumulierungsverbot zwischen direkter und steuerlicher Förderung ausgesprochen. Statt dessen hat sie für den Bereich der Zuschußförderung eine Einkommensbegrenzung gemäß § 25 II. WoBauG vorgeschlagen, wobei sie aus sozialpolitischen Erwägungen eine Kumulierung von direkten und steuerlichen Förderungsmaßnahmen bei einkommensschwächeren Hauseigentümern durchaus bejaht, um dadurch eine wünschenswerte stärkere Anstoßwirkung auch bei diesen Investoren zu erreichen.

Die Ausschußmehrheit der SPD und FDP hat unabhängig von dem von ihr beschlossenen Kumulierungsverbot gegen die von der CDU/CSU empfohlene Einkommensregelung auch grundsätzliche Bedenken geltend gemacht. Jede Einkommensregelung sei sozial- und verteilungspolitisch problematisch. Im vorliegenden Falle komme hinzu, daß Investoren, die die Einkommensgrenze nur knapp überschritten, in jedem Falle von der Zuschußförderung abgeschnitten seien, auch wenn sie entweder überhaupt keine steuerlichen Vergünstigungen in Anspruch nehmen könnten oder die Zuschußförderung für sie günstiger wäre.

Die Programmförderung

Bei der materiellen Ausgestaltung der Programmförderung entsprechen die Empfehlungen des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durchgehend der Regierungsvorlage. Die beschlossenen Änderungen beruhen hauptsächlich auf der notwendigen Harmonisierung der Zuschußförderung mit der zusätzlich empfohlenen Steuerförderung. Soweit Beschlüsse bei den einzelnen Bestimmungen mehrheitlich zustande kamen, waren sie zumeist auch die Folge der von der Koalition und Opposition verfolgten unterschiedlichen Konzeptionen.

Gegenüber der Regierungsvorlage empfiehlt der Ausschuß im wesentlichen die folgenden Änderungen:

— Die Regierungsvorlage sieht in § 4 Abs. 3 bisher eine abschließende Aufzählung der förderungsfähigen energiesparenden Maßnahmen vor. Der Ausschuß hat demgegenüber offengelassen, daß auch noch weitere förderungsfähige Maßnahmen in Frage kommen können. So hat er in § 10 Abs. 1 ausdrücklich auch die Förderung des Einbaues von Thermostatventilen sowie von Steuerungs- und Regelungseinrichtungen für den Fall zugelassen, daß auch der Einbau der zentralen Anlagen gefördert wird.

— Der Ausschuß war einmütig der Auffassung, die vom Bund für die Dauer der Laufzeit des Zuschußprogramms den Ländern zu gewährenden Finanzhilfen verbindlich im Gesetz festzulegen. In § 6 Abs. 3 hat er mehrheitlich den sich aus der Konzeption der Koalition ergebenden hälftigen Anteil des Bundes an der Programmförderung auf 1,425 Mrd. DM bestimmt. Zur gemeinsamen Finanzierung der Programmförderung durch den Bund und die Länder hat der Ausschuß des weiteren nicht den Vorschlag der Regierungsvorlage zu § 7 Abs. 4 übernommen, die von einem Land in einem Haushaltsjahr nicht eingesetzten Förderungsmittel höchstens bis zu einem Drittel der jährlich insgesamt bereitgestellten Bundesmittel bis zum Ende des Haushaltsjahres auf die anderen Länder verteilen zu können. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß im Interesse der Energieeinsparung die bereitgestellten Mittel auch vollständig zweckentsprechend eingesetzt werden sollten. Er hat im übrigen durch Artikel 1 c klargestellt, daß die Mittel, die ein Land bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes im Jahre 1978 zur Förderung heizenergiesparender Maßnahmen aufgewendet hat, auf den von diesem Land in diesem Jahre aufzubringenden Finanzierungsanteil anzurechnen sind.

— Der förderungsfähige Anteil von notwendigen Instandsetzungsmaßnahmen bei der allgemeinen Modernisierung beträgt nach § 10 Abs. 3 40 %, bei städtebaulich wertvollen Gebäuden 60 %. Für energiesparende Maßnahmen sollte dagegen nach § 10 a Abs. 3 der Regierungsvorlage allgemein nur ein Instandsetzungsanteil von 20 % gefördert werden können. Der Ausschuß empfiehlt mehrheitlich einen einheitlichen Satz des Anteils der förderungsfähigen Instandsetzungskosten von 30 %, bei städtebaulich oder künstlerisch wertvollen Gebäuden von 60 %.

— In die Förderung des Zuschußprogramms sind auch sonstige (gewerbliche) Räume einbezogen, die nach Auffassung der CDU/CSU nur insoweit mit Zuschüssen gefördert werden sollten, als die Eigentümer (nichtkörperschaftsteuerpflichtige juristische Personen) steuerlich nicht erreicht werden könnten. Nach § 12 Abs. 4 der Regierungsvorlage sollten die Fördermittel zu zwei Drittel für Wohnungen und zu einem Drittel für gewerbliche und sonstige Räume eingesetzt werden. Mit Rücksicht auf das reduzierte Förderprogramm hat der Ausschuß mehrheitlich das Verhältnis auf 55 % für Wohnungen und 45 % für sonstige Räume festgelegt. Dieses Verhältnis entspricht rechnerisch in etwa dem bisherigen Verhältnis auf der Basis des Gesamtvolumens von 4,35 Mrd. DM. Denn die steuerlichen Erleichterungen wirken sich vor allem im Wohnbereich aus.

Die Erweiterung der Duldungspflicht

Keine Einigung konnte im Ausschuß über die Umgestaltung der Duldungspflicht des Mieters gegenüber Modernisierungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen erzielt werden.

Die Regierungsvorlage enthielt keinen Vorschlag zur Erweiterung der Duldungspflicht des Mieters gegenüber energieeinsparenden Maßnahmen. Die Ausschußmehrheit der SPD und FDP empfiehlt mit der Einfügung einer neuen Nr. 20 a in die Gesetzesvorlage jedoch, die bisher auf geförderte Modernisierungsmaßnahmen beschränkte, gegenüber der allgemeinen Duldungsverpflichtung des Mieters gemäß § 541 a BGB erweiterte Duldungspflicht des § 20 WoModG generell auf alle energiesparenden Investitionen auszudehnen, und zwar unabhängig davon, ob sie öffentlich gefördert werden oder nicht. In Verbindung mit der vorgeschlagenen Erweiterung der Duldungspflicht schlägt sie außerdem eine Erweiterung der Pflicht des Vermieters zur Unterrichtung des Mieters über die geplanten Modernisierungsmaßnahmen um die sich voraussichtlich ergebende Mieterhöhung vor. Mit der Vorschrift sollen entsprechend der Ankündigung der Bundesregierung in der Fortschreibung des Energieprogramms (Drucksache 8/1357) bestehende Hindernisse für energiesparende Investitionen des Vermieters unter Wahrung der berechtigten Interessen des Mieters abgebaut werden. Die Änderungen sind auch im Zusammenhang mit der Änderung des § 3 des Miethöhegesetzes zu sehen.

Die Ausschußminderheit der CDU/CSU, die sich gegen diese Änderungen ausgesprochen hat, fordert ihrerseits unter Berufung auf den der Bundesregierung bei der Verabschiedung des Wohnungsmodernisierungsgesetzes erteilten Auftrag, einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 541 a BGB vorzulegen, die volle Anpassung dieser Vorschrift an § 20 des Wohnungsmodernisierungsgesetzes unter Einbeziehung energiesparender Maßnahmen. Sie hat darauf verwiesen, daß eine zweigleisige Regelung der Duldungspflicht des Mieters aus rechts-, wohnungs- und investitionspolitischen Gründen nicht länger vertretbar sei. Durch die volle Einbeziehung aller energiesparender Maßnahmen in die erweiterte Duldungspflicht des § 20 entstünden im Verhältnis zu § 541 a BGB zusätzliche Rechtsunsicherheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten. Die Beschränkung der erweiterten Duldungspflicht der Mieter auf öffentlich geförderte Modernisierungsmaßnahmen sei auch nicht mehr länger unter dem Gesichtspunkt zu rechtfertigen, daß bei der Förderung auf die Tragbarkeit der Mieten zu achten sei. Zum einen werde dieser Grundsatz nunmehr bei energiesparenden Maßnahmen durchbrochen, zum anderen seien auch bei frei finanzierten Modernisierungen einer Mieterhöhung durch den Markt Grenzen gesetzt. Der

Mieter habe in jedem Falle einer Mieterhöhung ein Kündigungsrecht.

Die Ausschußmehrheit hat demgegenüber betont, daß sie sich im Rahmen dieser Gesetzesvorlage, die sich ausschließlich auf die Förderung energieeinsparender Maßnahmen erstrecke, nicht veranlaßt sehe, über die reine Zweckbestimmung dieses Gesetzes hinausgehende Regelungen zu treffen.

Änderung des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe

Umstritten blieb im Ausschuß schließlich auch die von der Ausschußmehrheit empfohlene Einbeziehung der energiesparenden Maßnahmen in die Mieterhöhungsvorschrift des § 3 Miethöhegesetz (Artikel 1 b). Auch zu dieser Frage enthielt die Regierungsvorlage keine Änderungsvorschläge.

Der Ausschuß schlägt zunächst einmütig vor, daß auch Maßnahmen zur nachhaltigen Einsparung von Heizenergie als Modernisierung gelten und zu einer Erhöhung der Jahresmiete um 14 % der dafür aufgewendeten Kosten berechtigen. Für diesen Vorschlag lagen dem Ausschuß sowohl Änderungsanträge der Ausschußmehrheit wie der Ausschußminderheit vor. Ebenso wie mit der Erweiterung der Duldungsverpflichtung sollen auch mit dieser Vorschrift bestehende Hindernisse für energiesparende Maßnahmen abgebaut und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die Miete im Hinblick auf die energiesparenden und dadurch auch den Mieter begünstigenden Investitionen angemessen erhöhen zu können.

Nach Ansicht des Ausschusses ist eine Einsparung von Heizenergie nachhaltig, wenn sie nicht nur vorübergehend besteht. Dagegen soll für die Auslegung dieses Begriffes nicht erforderlich sein, daß sie sich nicht nur geringfügig energiesparend auswirkt. Dieses Qualitätsmoment soll wie auch nach dem geltenden Recht bei der Modernisierungsförderung nicht Voraussetzung einer Mieterhöhung, sondern nur der Förderung sein. Andererseits ist der Ausschuß der Auffassung, daß die sich aus den energiesparenden Maßnahmen ergebenden Mieterhöhungen in aller Regel nicht durch entsprechend hohe Einsparungen an Heizungskosten ausgeglichen werden können.

Jedoch empfiehlt die Ausschußmehrheit gegen den Widerspruch der Ausschußminderheit, in die Mieterhöhungsvorschrift eine Härteklausel einzufügen, wonach der Vermieter insoweit nicht zu einer Mieterhöhung wegen Modernisierung berechtigt sein soll, als die Mieterhöhung in einem erheblichen Mißverhältnis zu den für den Mieter zu erwartenden Vorteilen steht. Diese Vorschrift erstreckt sich sowohl auf allgemeine Modernisierungsmaßnahmen wie auf energiesparende Maßnahmen.

Die Härteklausel zielt darauf ab, sozial unvertretbare „Modernisierungsverdrängungen" zu verhindern. Gedacht ist dabei in erster Linie an Fälle, in denen besonders umfangreiche und kostenintensive energiesparende oder allgemeine Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, die für den betroffenen Mieter zu nicht mehr tragbaren Mieten führen und zu den sich für ihn daraus ergebenden Vorteilen in einem erheblichen Mißverhältnis stehen. Um mögliche Fehlinterpretationen der Härteklausel auszuschließen, hat die Ausschußmehrheit festgestellt, daß insbesondere bei energiesparenden Maßnahmen schon von vornherein von einem Mißverhältnis zwischen Kostenaufwand und Mieterhöhung einerseits und Ersparnis an Heizkosten andererseits auszugehen sei. Nur sofern dieses Mißverhältnis ein erhebliches Ausmaß erreiche, dürfe der Mieter damit nicht belastet werden. Die Beweislast bei der Geltendmachung eines erheblichen Mißverhältnisses hat der Mieter, der sich darauf beruft.

Nach dem weiteren Vorschlag der Ausschußmehrheit, dem die Ausschußminderheit gleichfalls widersprochen hat, sollen für den Fall, daß die energiesparenden Maßnahmen entweder durch Zuschüsse oder durch Steuervergünstigungen gefördert wurden, nur 75 % der aufgewendeten Kosten der Mieterhöhung zugrunde gelegt werden können.

Mit der Begrenzung der umlagefähigen Kosten einer steuerlich oder direkt geförderten Energieeinsparungsmaßnahme auf 75 % strebt die Ausschußmehrheit an, zumindest für energiesparende Maßnahmen die Auswirkungen der steuerlichen und direkten Förderung auf die Mieten zu harmonisieren. Bisher ist lediglich für öffentliche Zuschüsse vorgeschrieben, daß sie bei der Mieterhöhung anzurechnen sind. Die Ausschußmehrheit hält es für unbefriedigend und nicht zu rechtfertigend, daß sich die energiesparenden Maßnahmen unterschiedlich, u. U. im gleichen Gebäudekomplex, auf die Mieten auswirken, je nachdem, ob die einzelnen Eigentümer eine direkte oder steuerliche Förderung in Anspruch genommen haben.

Durch die Einfügung der Härteklausel in die Mieterhöhungsvorschrift und die Begrenzung der umlagefähigen Kosten einer steuerlich oder direkt geförderten Energieeinsparungsmaßnahme auf 75 % — beide Vorschläge sind auch in Verbindung mit der Erweiterung der Duldungspflicht des Mieters auf energiesparende Maßnahmen zu sehen —, soll insgesamt ein ausgewogener Ausgleich der berechtigten Interessen des Mieters und Vermieters erreicht werden.

Die Ausschußminderheit, die das mit der Härteklausel verfolgte Anliegen grundsätzlich als berechtigt anerkannt hat, hält die vorgesehene Vorschrift für unpraktikabel. Sie kompliziere die ohnehin unübersichtlichen Mieterhöhungsvorschriften zusätzlich und durchbreche im Ergebnis wieder den allgemeinen Mieterhöhungstatbestand. Sie führe darüber hinaus zu weiteren investitionshemmenden Wirkungen, da die Investoren nicht mehr von vornherein übersehen könnten, ob und in welchem Umfang sie später die Investitionskosten auf die Miete umlegen könnten. Die Vorschrift berge zudem die Gefahr von Auseinandersetzungen und Rechtsstreitigkeiten in sich.

Im wesentlichen die gleichen Bedenken hat die Ausschußminderheit auch gegen die Begrenzung der umlagefähigen Kosten einer geförderten Energieeinsparungsmaßnahme auf 75 % geltend gemacht. Ab-

grenzungsschwierigkeiten ergäben sich insoweit, als die Grenzen zwischen Energieeinsparungs-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen fließend seien. Die erforderlichen Feststellungen seien zudem mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden.

Die CDU/CSU hielt insgesamt die vorgeschlagenen Änderungen für ein weiteres Argument, endlich in die grundsätzliche Überprüfung des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes einzutreten. Die Ausschußmehrheit hat auch insoweit geltend gemacht, daß sie sich durch diese Gesetzesvorlage nicht veranlaßt sehe, über die in diesem Gesetz tatsächlich zu regelnden Fragen hinaus in eine allgemeine Diskussion des Miethöhegesetzes einzutreten, bevor der angekündigte Bericht der Bundesregierung eine Grundlage zur besseren Beurteilung der Rechtspositionen im Mietverhältnis und ihre Auswirkungen auf das Investitionsgeschehen geliefert hätten.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Die Erläuterungen beziehen sich auf die vom Ausschuß beschlossenen Änderungen.

Zur Überschrift des Gesetzes

Redaktionelle Berichtigung.

Zu Artikel 1

Zu Nummer 2 (§ 1)

Die Änderung beinhaltet eine sprachliche Verbesserung. Ein Antrag der CDU/CSU auf Streichung der Worte „sonstigen beheizten Räumen", die nach ihrer Konzeption grundsätzlich in die steuerliche Förderung einbezogen werden sollten, fand keine Mehrheit. Auf die Begründung des Allgemeinen Teils wird Bezug genommen.

Zu Nummer 3 (§ 2)

Die Änderung beinhaltet eine redaktionelle Klarstellung, indem Satz 2 Satz 1 angepaßt wird.

Ein Antrag der CDU/CSU, die „sonstigen Räume" von der Förderung auszunehmen, fand keine Mehrheit. Auf Nummer 2 § 1 wird Bezug genommen.

Zu Nummer 5 (§ 4)

Durch die einmütig auf Antrag der CDU/CSU beschlossene Einfügung des Wortes „insbesondere" in Absatz 3 wird erreicht, daß es sich bei dem Katalog der förderungsfähigen energiesparenden Maßnahmen um keine abschließende Aufzählung handelt.

Die zu Absatz 3 Nr. 5 beschlossene Änderung beinhaltet eine redaktionelle Richtigstellung.

Der Ausschuß hat im Verlauf seiner Beratungen außerdem einmütig die Auffassung vertreten, daß durch die neue Systematik der Vorschrift und die selbständige Aufführung der energiesparenden und wärmedämmenden Maßnahmen in Absatz 3 der bisherige Inhalt des § 4 nicht verändert wurden. Die neue Systematik soll allein sicherstellen, daß die besonderen Mittel für energiesparende Maßnahmen ausschließlich dafür vorzubehalten sind (vgl. § 10 a). Dagegen können energiesparende Maßnahmen nach wie vor in die allgemeine Modernisierungsförderung einbezogen werden, zumal sie häufig auch zu einer Gebrauchswerterhöhung führen. Die weitere Frage der möglichen Auswirkungen der neuen Systematik auf das Miethöhegesetz ist durch die Einbeziehung auch von energiesparenden Maßnahmen in § 3 Abs. 1 MHG geklärt.

Zu Nummer 6 (§ 5)

Die mehrheitlich beschlossene Ergänzung enthält das Kumulierungsverbot von steuerlichen Vergünstigungen und direkter Förderung. Auf die Begründung des Allgemeinen Teils sowie auf die beschlossene Änderung zu Nummer 15 § 13 wird Bezug genommen.

Zu Nummer 7 (§ 6)

Die verbindliche Festlegung des Bewilligungsrahmens der vom Bund den Ländern für die Programmdauer zu gewährenden Finanzhilfen geht auf einen Antrag der CDU/CSU zurück. Die mehrheitlich festgelegte Höhe des Betrags von 1 425 Millionen DM ergibt sich aus der Konzeption der Ausschußmehrheit, wonach für die Programmförderung insgesamt ein Fördervolumen von 2,85 Mrd. DM vorgesehen ist. Auf die Begründung des Allgemeinen Teils wird im übrigen verwiesen.

Ein Antrag der CDU/CSU, in dieser Bestimmung außerdem klarzustellen, daß die im Jahre 1978 von einem Land für energiesparende Maßnahmen bereitgestellten Mittel für dieses Jahr auf das Bund-Länder-Programm nach diesem Gesetz anzurechnen sind, fand keine Mehrheit. Diesem Anliegen trägt indessen Artikel 1 c Rechnung, auf den im übrigen verwiesen wird.

Ferner wird klargestellt, daß auch die Mittel zur Förderung der Energieeinsparung den Ländern auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen zur Verfügung gestellt werden, soweit nicht durch das Gesetz bereits konkrete Regelungen hinsichtlich der Verteilung oder des Einsatzes der Mittel getroffen sind (z. B. § 7 Abs. 3 oder § 13 Abs. 2).

Zu Nummer 8 (§ 7)

Mit der einstimmig beschlossenen Änderung wird erreicht, daß die von einem Land nicht eingesetzten Mittel völlig auf die anderen Länder verteilt werden können. Zur Verwirklichung der Ziele des Gesetzes ist diese Maßnahme geboten. Auf die Begründung des Allgemeinen Teils wird im übrigen Bezug genommen.

Zu Nummer 10 (§ 9)

Durch die einstimmig beschlossene Änderung wird erreicht, daß künftig die bisher vorgesehene Berichterstattung nach Landkreisen und kreisfreien Städten entfällt, die zur Unterrichtung des Bundes nicht unbedingt erforderlich ist. Ein Antrag der CDU/CSU, Absatz 2 völlig zu streichen, fand keine Mehrheit.

Zu Nummer 11 (§ 10)

Die zu Buchstabe b einstimmig beschlossene Änderung geht auf einen Antrag der CDU/CSU zurück. Sie zielt darauf ab, den Einbau von Thermostatventilen sowie von Steuerungs- und Regelungseinrichtungen in zentrale Heizungs- und Warmwasseranlagen unter der Voraussetzung in die Förderung einbeziehen zu können, daß auch der Einbau der zentralen Anlagen gefördert wird. Als Einzelmaßnahme ist der Einbau dieser Einrichtungen nicht förderungsfähig.

Mit der zu Buchstabe c mehrheitlich beschlossenen Änderung wird die vom Ausschuß für notwendig angesehene Harmonisierung der Förderung des Instandsetzungsaufwands bei energiesparenden Maßnahmen und sonstigen Modernisierungen erreicht.

Auf die Begründung des Allgemeinen Teils wird Bezug genommen.

Ein Antrag der CDU/CSU, die besonderen Förderungsvoraussetzungen für energiesparende Maßnahmen nach § 10 a der Regierungsvorlage zu streichen und die Förderung von energiesparenden und allgemeinen Modernisierungsmaßnahmen auf der Grundlage des geltenden § 10 zu harmonisieren, fand keine Mehrheit. Die Ausschußmehrheit hat darauf verwiesen, daß die besonderen Förderungsvoraussetzungen für energiesparende Maßnahmen zur Verwirklichung der Zielsetzungen des Gesetzes erforderlich sind.

Ebenfalls keine Mehrheit fand der Antrag der CDU/CSU, im geltenden Absatz 1 Nr. 4 die Worte „Miete oder Belastung" zu streichen. Die Ausschußmehrheit hat zu diesem Antrag darauf verwiesen, daß bei der Förderung von Modernisierungsmaßnahmen nach wie vor auf die Tragbarkeit der Mieten und Belastungen zu achten sei.

Auch der weitere Vorschlag der CDU/CSU, in diese Bestimmung entsprechend ihrer Konzeption für die Zuschußgewährung die Einkommensgrenze des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz einzubeziehen und bei Mietwohnungen die Förderung im übrigen davon abhängig zu machen, daß die Miete nach Abschluß der Modernisierung die Mietobergrenze des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus nicht übersteigt, wurde mehrheitlich nicht gebilligt. Auf die Begründung des Allgemeinen Teils wird im übrigen Bezug genommen.

Zu Nummer 12 (§ 10 a)

Die einmütig gebilligte Änderung des Absatzes 1 Nr. 1 beinhaltet eine redaktionelle Richtigstellung. Die mehrheitlich beschlossene Änderung des Absatzes 3 zieht die Folgerungen aus der zu Nummer 11 § 10 beschlossenen Harmonisierung des förderungsfähigen Anteils notwendiger Instandsetzungen bei energiesparenden und allgemeinen Modernisierungsmaßnahmen.

Die Änderung in Absatz 4 ergibt sich aus den beschlossenen steuerlichen Ergänzungen. Die in der Regierungsvorlage vorgesehene Quotenregelung muß aufgegeben werden, weil sich nicht abschätzen läßt, in welchem Umfang natürliche Personen für eine steuerliche Vergünstigung optieren werden.

Zu Nummer 14 (§ 12)

Die mehrheitlich beschlossene Änderung ergibt sich aus den vorgesehenen steuerlichen Ergänzungen. Auf die Begründung des Allgemeinen Teils wird verwiesen.

Satz 2 ersetzt die Sätze 2 bis 4 des Entwurfs. Durch die Soll-Vorschrift erhält die Bewilligungsstelle die Möglichkeit, in begründeten Fällen von der Quotennorm für den Einsatz der Mittel abzuweichen. Dadurch erübrigen sich die Regelungen über die wechselseitige Verwendung nach bestimmten Zeitpunkten.

Zu Nummer 15 (§ 13)

Die mehrheitlich beschlossene Ergänzung durch den neuen Absatz 7 zieht die Folgerungen aus dem Kumulierungsverbot des § 5 Abs. 2 Satz 2. Die Mittel sind auf Grund der Verpflichtung ohne Kündigung oder Widerruf zur Rückzahlung in voller Höhe fällig, sobald die Kumulierung eingetreten ist. Noch nicht ausgezahlte Mittel, z. B. Zuschüsse zur Dekkung von laufenden Aufwendungen werden nicht mehr ausgezahlt. Auf Nummer 6 § 5 sowie auf die Begründung des Allgemeinen Teils wird im übrigen Bezug genommen.

Zu Nummer 16 (§ 14)

Die mehrheitlich beschlossene Änderung zieht die Folgerungen aus der Änderung des Miethöhegesetzes in Artikel 1 b. Durch die Änderung in Buchstabe a wird der Bezug auf den neuen § 3 Abs. 1 Miethöhegesetz angepaßt. Buchstabe b sieht die Änderung der Kürzungsregelung vor, die ebenfalls notwendig geworden ist, weil bei steuerlich oder direkt geförderten energiesparenden Maßnahmen nur 75 % der aufgewendeten Kosten einer Mieterhöhung zugrunde gelegt werden können sollen. Der Kürzungssatz von 3,5 entspricht dem rechnerischen Ergebnis aus dem Verhältnis von 25 : 14 %.

Ein Antrag der CDU/CSU zur Neufassung des § 14 Abs. 2 in Verbindung mit einer Ergänzung des § 2 Abs. 1 Miethöhegesetz fand keine Mehrheit. Mit dem Vorschlag sollte erreicht werden, daß bei der Erhöhung auf die Vergleichsmiete nach § 2 MHG Leistungen aus öffentlichen Haushalten und des Mieters, die zur Modernisierung der Wohnung er-

bracht wurden, in jedem Fall durch entsprechende Kürzungsbeträge dem Mieter zugute kommen. Die Ausschußmehrheit hat darauf verwiesen, daß auch ohne eine ausdrückliche diesbezügliche gesetzliche Regelung durch die Förderungsauflagen gemäß Absatz 2 Satz 1 Buchstabe a gewährleistet sei, daß bei der Erhöhung auf die Vergleichsmiete auch Mittel aus anderen, nach § 5 Abs. 3 WoModG zulässigen Programmen, zu einem entsprechenden Abzug führen.

Zu Nummer 20 (§ 19)

Ein Antrag der CDU/CSU, die Freistellungsmöglichkeit des § 19 Abs. 2 beizubehalten, fand keine Mehrheit.

Zu Nummer 20 a (§ 20)

Auf die Begründung des Allgemeinen Teils zur Erweiterung der Duldungsverpflichtung wird verwiesen.

Ein Antrag der CDU/CSU, anstelle der von ihr zur Streichung empfohlenen Vorschrift zur Duldungspflicht in § 20 entsprechend ihrer Gesamtkonzeption die Förderung energiesparender Maßnahmen in sonstigen Räumen zu regeln, die im Eigentum körperschaftsteuerbefreiter juristischer Personen stehen, fand keine Mehrheit.

Auf Nummer 2 § 1 wird Bezug genommen.

Zu Nummer 21 (§ 20 a)

Durch die Einführung der Nummer 2, die anstelle des Bezuges auf § 10 Abs. 2 Satz 2 tritt, soll das Gewollte verdeutlicht werden.

Ein Antrag der CDU/CSU, die sonstigen Räume von dieser Vorschrift auszunehmen, fand keine Mehrheit.

Zu Artikel 1 a

Auf die Begründung des Allgemeinen Teils wird Bezug genommen.

Zu Artikel 1 b

Auf die Begründung des Allgemeinen Teils sowie die zu Artikel 1 Nr. 16 § 14 wird Bezug genommen.

Zu Artikel 1 c

Die einstimmig gebilligte Überleitungsvorschrift stellt sicher, daß die von einem Land im Jahre 1978 für energiesparende Maßnahmen eingesetzten Sondermittel auf die von ihm in diesem Jahr für das Programm nach diesem Gesetz aufzubringenden Mittel anzurechnen sind.

Zu Artikel 3

Die Änderung der Berlin-Klausel ergibt sich aus den beschlossenen ergänzenden Steuererleichterungen.

Bonn, den 5. Mai 1978

Francke (Hamburg)

Krockert